

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

SEMINARIO INTERREGIONAL SOBRE PLANIFICACION DEL MEDIO FISICO
PARA EL DESARROLLO URBANO, REGIONAL Y NACIONAL.

Bucarest (Rumanía)

"POLITICA DE PREPARACION DE SUELO Y PLANEAMIENTO URBANO
EN ESPAÑA".

Por Fernando DE TERAN
Doctor Arquitecto y Jefe de Planeamiento
de la Gerencia de Urbanización del
Ministerio de la Vivienda.
M A D R I D (España)

I.- EL PROCESO DE URBANIZACION ESPONTANEO

La población urbana española (contenida en ciudades de más de 10.000 habitantes) era, según el censo de 1.960, de 17 millones de habitantes, lo que representa el 56% del total nacional. Si el actual crecimiento demográfico decenal general del 8,7% y el urbano del 19%, continúan, y todo hace prever que más bien aumentarán, la población urbana del país llegará a los 35 millones de habitantes en el año 2.000, constituyendo el 80% del total nacional. Es decir, que de hoy a esa fecha, el número de españoles que residirán en las ciudades será mayor que el doble del actual, lo que quiere decir que de hoy a entonces la capacidad de alojamiento de las ciudades españolas debe por lo menos duplicarse.

Que la capacidad de las ciudades debe duplicarse en unos 30 años, quiere decir que en dicho período sería preciso preparar por lo menos tanto espacio urbano como el actualmente existente. Pero por otra parte, debe tenerse en cuenta el aumento creciente de la demanda de espacio generada por la elevación del nivel de renta, tanto para vialidad y aparcamiento de vehículos, como para toda clase de servicios (enseñanza, cultura, convivencia, esparcimiento....) cada vez más exigidos y cada vez más amplios, así como también la mayor extensión superficial de implantaciones industriales.

Todo ello hace pensar que la necesidad de suelo urbano para el próximo futuro español va a ser muy superior a la simple hipótesis de la duplicación del actual, ya que en el período del 1.980 al 2.000, España va a llegar a ser un país eminentemente urbano de alto nivel de renta.

Como en gran número de países, el actual proceso urbanizador se realiza en España, de forma espontánea, siendo espectacularmente más intenso en las grandes, - aglomeraciones, especialmente en Madrid y Barcelona, ciudades que sobrepasarán los 6 millones de habitantes en el año 2.000. Después de ellas, los índices más fuertes corresponden a Zaragoza, Bilbao, Sevilla y Valencia, en las cuales - las manifestaciones cualitativas del fenómeno son semejantes a las que se dan tanto en las dos ciudades mayores, como en las menores que ellas y que han originado en los últimos decenios un tipo de fisonomía urbana general en todo el país, caracterizado por la casi ausencia de orden y el abigarramiento producidos por la libertad de acción de que goza la iniciativa privada.

Este fenómeno se ve favorecido por otra parte, por la acentuación de los desequilibrios regionales, -- fenómeno inevitable en un país en vías de desarrollo y de -- estructuras territoriales con muy diferente potencial de -- crecimiento. En estas circunstancias, es inevitable que la iniciativa privada acuda a aquellas zonas que debido a sus ventajas de localización y equipamiento ofrezcan mayor rentabilidad a las inversiones. De esta manera el proceso de -- urbanización, se ha venido apoyando casi exclusivamente en las infraestructuras existentes, concentrándose en los núcleos más dinámicos que resultan así cada día más agobiados por una excesiva densidad (congestión) y por un grave déficit de equipos urbanos colectivos. La elevación del precio del suelo es una secuela más de la situación ya que la iniciativa privada, en el sector de la construcción se dirige -- también, lógicamente, a las inversiones más rentables, a -- las que no requieren gastos previos de urbanización y equipo, salvo en el caso de urbanizaciones de alto coste y rentabilidad inmediata y el turismo, que pueden compensarlos -- ampliamente.

Por ello puede decirse que existe en España - una contradicción entre las perentorias necesidades de suelo urbano, y las líneas por las que discurre el proceso de urbanización espontánea, sin creación de verdaderas infraestructuras nuevas. La evidencia de esta situación al irse abriendo camino es lo que ha llevado a la adopción de una serie de medidas encaminadas a corregir este estado de cosas que constituyen una auténtica política urbanística de preparación de suelo, que en los últimos años ha pasado a ser verdaderamente importante.

II.- POLITICA DE PREPARACION DE SUELO

Puede decirse que el nacimiento de esta política en España queda marcado por la aparición de la Ley - del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en 1956, como - primer Código urbanístico de ámbito nacional, y por la - creación del Ministerio de la Vivienda en 1957, con una - Dirección General de Urbanismo, orientada hacia el encauzamiento y supervisión de la gestión urbanística en todo el país.

La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, superando los diversos regímenes municipales anteriores, ofrece un planteamiento unitario a escala nacional del problema del suelo, con el planeamiento urbano como - base. Para ello define una disciplina urbanística jerarquizando los diversos grados de planeamiento y estableciendo nuevos procedimientos de gestión. Las ciudades de - más de 50.000 habitantes deberán tener su Plan General de Ordenación obligatoriamente y los Municipios deberán ir - formando su patrimonio de suelo por constantes adquisiciones. Los Planes Generales, se desarrollarán en Planes Parciales de Ordenación, descomponiendo el territorio urbano en sectores de actuación coordinada, de modo que la edifi

cación pueda crecer coordinadamente de acuerdo con el planeamiento previo. A ello se añade, en la propia Ley, el - compromiso del Estado de proveer una asignación anual de - 200 millones de pesetas para formar reservas de suelo y - se dan las bases para la valoración del mismo, lo que - - constituye el sustento del procedimiento ~~anárquico~~ ^{enérgico} de la - expropiación forzosa.

Esta Ley, calificada de "poco respetuosa con la propiedad privada", supuso importantes modificaciones - del derecho civil y administrativo español y choca violen - tamente con los intereses particulares. No es extraño - - pues que haya sido frenada y disminuída en sus posibilida - des de aplicación, al enfrentarse con una sociedad de eco - nomía de mercado.

En la concepción general de esta legislación, es importante el papel asignado a los Ayuntamientos, como encargados de la adquisición y preparación de suelo me - diante la formación de sus patrimonios municipales para - que cada ciudad pudiera disponer de los terrenos necesari - os para su desarrollo. Pero la actuación de los Ayunta - mientos, salvadas las excepciones de algunas ciudades im - portantes, especialmente de Barcelona, ha sido reducida - y poco afortunada, tanto por la falta de suficiente dota - ción económica, como por el escaso número de personal téc - nico preparado y exceso de permeabilidad a las frecuente - mente abusivas presiones del capital privado que han alte - rado muy a menudo las previsiones de los Planes de Ordena - ción, cuyo cumplimiento está precisamente encomendado a - los Ayuntamientos. Por otra parte, la organización admi - nistrativa de estos Organismos está actualmente rebasada - por la realidad del crecimiento urbano que desborda los - límites y las demarcaciones tradicionales y demuestra la - insuficiencia actual de éstas para un enfoque correcto, - necesariamente ambicioso del problema.

Comprendiendo que no cabían ya las soluciones tímidas, que la capacidad municipal estaba rebasada por la magnitud de los problemas y que frente a la especulación y a la apatía urbanizadora de la iniciativa privada era necesaria una acción más enérgica, se creó en 1959 dentro del Ministerio de la Vivienda, la Gerencia de Urbanización al servicio de una política estatal de acción directa, basada fundamentalmente en la capacidad de expropiar, planear y urbanizar sectores homogéneos, "Polígonos", transformándolos en suelo urbanizado que después se adjudica en subasta pública a la iniciativa privada para su edificación o se cede a Organismos oficiales de construcción.

La Gerencia recibió en 1960 el encargo de preparar 4.000 Has. urbanizadas para atender a las necesidades de terrenos deducidas de los Planes del Instituto Nacional de la Vivienda. Posteriormente esta labor se ha ido ampliando a medida que las circunstancias diversas lo aconsejaron, a fin de atender a la totalidad de núcleos urbanos españoles donde previamente se hubiesen detectado unas necesidades de vivienda significativas.

Actualmente la actuación se extiende a unas 25.000 Has. por todo el territorio nacional y se preparan nuevas operaciones de gran envergadura, con lo que en los próximos años se espera cubrir de un 25% a un 30% de las necesidades de suelo.

La preparación de suelo se refiere también a zonas industriales para asegurar una adecuada localización de industrias, liberar a las empresas de la especulación y colaborar al desarrollo industrial de las comarcas que deban ser promocionadas en atención a los planes de desarrollo económico, ya que si bien es cierto que el primer Plan de Desarrollo Económico y Social (1.964 - 1.967) que designó 7 Polos de Promoción y Desarrollo Industrial, desconoció prácticamente la importancia de una coordinación entre las

necesidades de la planificación económica y la territorial, -- el segundo Plan (1.968 - 1.971) ha marcado el camino para -- una unificación de objetivos.

El problema urbano en España es hoy un tema de preocupación general y no solo de las esferas administrati-- vas. Empieza a abrirse camino la conciencia de que es preci-- so superar la etapa de las acomodaciones y arreglos ingenio-- sos en el interior de las ciudades y también la de los ba-- rrios nuevos y las unidades vecinales, y que va siendo nece-- sario pensar en la creación de ciudades nuevas o al menos la posibilidad de plantear grandes extensiones nuevas de las -- ciudades actuales. Esta corriente de opinión parece que ha de favorecer el afianzamiento de esta política de preparación -- de suelo que ya hoy es ambiciosa en su planteamiento y en -- sus resultados.

III.-- EVOLUCION CONCEPTUAL DEL PLANEAMIENTO.

En la amplia perspectiva del planeamiento te-- rritorial, comprensivo de extensos ámbitos comarcales, pro-- vinciales y regionales, la labor realizada hasta ahora ha si-- do escasa y tiene solo carácter de aproximación y principio, pues por ahora no se ha producido la necesaria coordinación-- de objetivos ni la visión unitaria entre los diversos secto-- res administrativos que intervienen en estos problemas. Exis-- te todavía una fuerte independencia de criterio entre diver-- sos Organismos que hace imposible pensar por ahora en una -- planificación de tanta ambición, ya que para ella sería pre-- ciso el establecimiento previo de un criterio conjunto nacio-- nal de desarrollo regional y por ahora no existe, a pesar de la política de desarrollo económico emprendida con el plan -- de 1964 o 1967 y de la promoción agrícola de determinadas re-- giones llevadas a cabo de antiguo por el Ministerio de Agri-- cultura con la creación de grandes zonas de regadío y funda-- ción de nuevos pueblos de colonos.

En el terreno del planeamiento urbano la situación es algo diferente. Todas las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes y otras mucho menores, tienen su Plan General de Ordenación redactado, aprobado y en vigor legal, pero la mayoría de estos Planes, redactados durante el segundo tercio de este siglo, están siendo revisados o van a serlo en breve, ya que sus previsiones se encuentran frecuentemente sobrepasadas por el ritmo real del desarrollo urbano.

Todos estos Planes estaban concebidos dentro de un tipo de desarrollo histórico concéntrico a partir de un casco antiguo, unos ensanches planeados añadidos en el siglo pasado, y una extensión periférica generalmente en mancha de aceite. La modesta estrategia de estos planes se reducía por lo general a organizar este conjunto por medio de una segregación de usos en virtud de una rígida zonificación sectorial y añadiendo algunas nuevas áreas de crecimiento aéreo con apoyo en las infraestructuras existentes y solo excepcionalmente en las hipotéticas ampliaciones de financiación más que problemática.

La concepción teórica que presidía la realización de estos planes era, aparte de la zonificación del uso del suelo, la descomposición del tejido urbano en sectores homogéneos (barrios, o unidades vecinales) por medio de la red viaria, a los cuales se trataba de dar una cierta autonomía social, concibiéndose pues el conjunto urbano como un ensamblamiento de unidades menores, de acuerdo con todos los planteamientos teóricos de un cierto urbanismo que se había impuesto universalmente a partir del triunfo del Plan de Abercrombie para el gran Londres.

Actualmente estas concepciones han evolucionado. La realidad demográfica ha desbordado las insuficiencias de los planes y por otra parte, la especulación ha produci-

do un aprovechamiento intensivo con densidades excesivas, - déficit de servicios y problemas de congestión de tráfico.- En consecuencia, cada vez aparece más necesario un nuevo enfoque del planeamiento, encaminado a la creación de grandes extensiones urbanas ordenadas, con base en la real construcción de nuevas y ambiciosas redes infraestructurales que solo serán posibles si triunfa la nueva dimensión que la política urbanística anteriormente descrita trata de alcanzar - y que teóricamente corresponde al modelo denominado generalmente de "extensión direccional" basado en la elección de - las opciones territoriales que los estudios previos determinen como más convenientes, y en la canalización decidida -- de todo el crecimiento urbano en esa dirección, paralizando las actuaciones dispersas e inconnexas en todas las demás.

Finalmente cabe señalar también una evolución- en la escala menor del planeamiento y diseño de los núcleos urbanos nuevos, poblados, barrios, y unidades vecinales que han sido proyectados y construídos en España en gran cantidad en los últimos años.

Del folclorismo y tradicionalismo de los años- posteriores a la guerra civil se salió hacia mitad de siglo al producirse un mayor contacto con la realidad internacio- nal. En los años de la década del 50, España hizo una tar- día experiencia "racionalista" en los llamados "poblados dirigidos" que se prolongó en las primeras etapas de la Geren- cia de Urbanización y que se refleja en las monótonas ali- neaciones de bloques laminares paralelos. La búsqueda de un ambiente más urbano, de espacios más atractivos y de una organización urbana sociológicamente más satisfactoria, llevó posteriormente al diseño de recintos espaciales formados -- por agrupaciones arquitectónicas y a una adaptación de for- mas tradicionales de patios de vecindad.

Las corrientes más recientes se orientan en este terreno hacia la búsqueda de estructuras urbanas más fluidas y continuas, con base en la investigación de movimientos y en las interrelaciones originadas por los elementos singulares de la trama urbana. También caracteriza a estas últimas corrientes la incorporación de la complejidad formal y funcional, la variedad y conveniencia de usos y la superación de los esquemas demasiado claros. Un encadenamiento más o menos lineal de espacios urbanos y de funciones, capaz de albergar usos múltiples y variables, se está revelando como la forma más simple y adecuada de configurar un marco auténticamente urbano y está apareciendo en proyectos interesantes de última hora.

IV. CIFRAS.

La adquisición y preparación del suelo para su posterior enajenación está siendo llevado a cabo por la Gerencia de Urbanización a través de varios canales de financiación: la subvención anual de 200 millones de pesetas previsto por la Ley del Suelo, los fondos procedentes del Instituto Nacional de la Vivienda y las asignaciones de la Comisaría del Plan de Desarrollo para actuaciones en los Polos de Desarrollo Industrial.

El principio económico y financiero que ha regido toda la actuación ha sido el de lograr el máximo rendimiento de las inversiones, huyendo de las de a fondo perdido, tratando de multiplicar sus efectos mediante su recuperación a través de la enajenación de parcelas y la reinversión de ingresos así obtenidos.

A fin de atender la necesidad del suelo para viviendas y servicios urbanos, se está actuando en 194 polígonos con un total de 14.155 Has.

10.

Con fines industriales la actuación se extiende a 64 polígonos con un total de 11.191 Has.

El resumen general de la adquisición y preparación de suelo urbanizado arroja un balance de 258 polígonos de actuación, con un total de 25.346 Has.

Independientemente la Comisión de Urbanismo de Barcelona y la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid han llevado a cabo importantes actuaciones en sus respectivos ámbitos territoriales.

La concurrencia de la iniciativa privada arroja modestos resultados en la aportación del sector privado a la tarea urbanizadora nacional, salvo algunas actuaciones singulares de importancia en las grandes ciudades y zonas de desarrollo turístico y otras actuaciones industriales. En la medida que esta aportación no se intensifique deberá crecer la del Estado.